



CA1
CS
-2011R21

Report on the Agreement on the Follow-up to the Audit of the Immigration and Refugee Board of Canada

**A report by the Public Service
Commission of Canada**



October 2011

Information contained in this publication or product may be reproduced, in part or in whole, and by any means, for personal or public non-commercial purposes, without charge or further permission, unless otherwise specified.

You are asked to:

- Exercise due diligence in ensuring the accuracy of the materials reproduced;
- Indicate both the complete title of the materials reproduced, as well as the author organization; and
- Indicate that the reproduction is a copy of an official work that is published by the Government of Canada and that the reproduction has not been produced in affiliation with, or with the endorsement of the Government of Canada.

Commercial reproduction and distribution is prohibited except with written permission from the Government of Canada's copyright administrator, Public Works and Government Services Canada (PWGSC). For more information, please contact PWGSC at: 613-996-6886 or at: droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca.



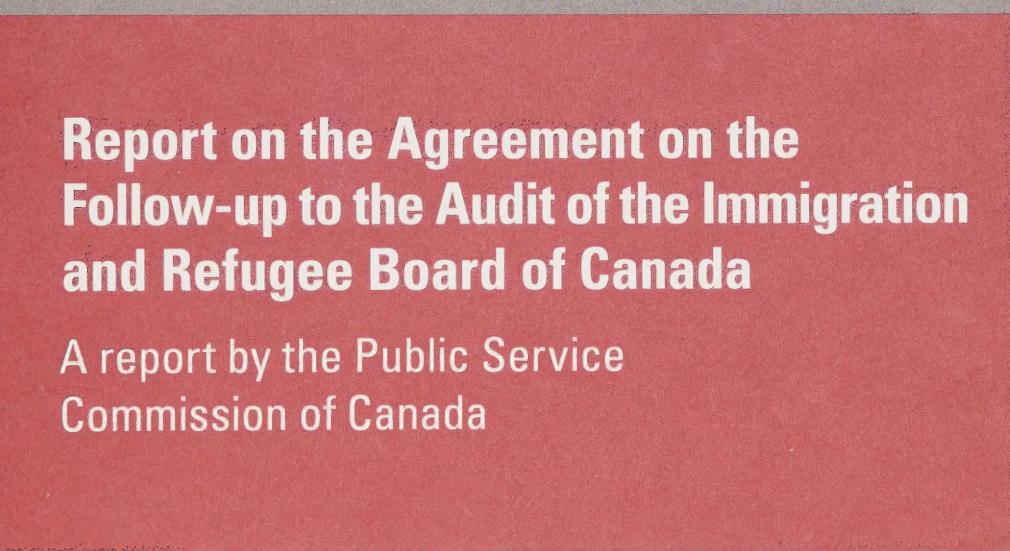
Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

Information: 613-992-9562
Facsimile: 613-992-9352

This report is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca.

Cat. No. SC3-158/2011
ISBN 978-1-100-53903-4

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by
the Public Service Commission of Canada, 2011



Report on the Agreement on the Follow-up to the Audit of the Immigration and Refugee Board of Canada

A report by the Public Service
Commission of Canada



October 2011

Table of Contents

Context	3
Background	3
Purpose and methodology of the report	3
Summary of observations.....	4
Organizational background	5
Immigration and Refugee Board of Canada	5
Public Service Commission.....	6
Observations on the terms of the agreement.....	7
Appointments investigated by the Public Service Commission (Articles 1 and 2)	7
<i>Status of files investigated.....</i>	8
<i>Observations following investigations.....</i>	9
Appointments audited by the Public Service Commission (Articles 3, 4 and 5).....	10
Observations on appointments audited	10
<i>Merit was met in almost all of the appointments reviewed.....</i>	10
<i>Two appointment processes had indicators of either error, omission or improper conduct.....</i>	12
<i>The guiding values were respected in all but one non-advertised process</i>	13
<i>Other audit observations</i>	13
The Immigration and Refugee Board of Canada reported to the Public Service Commission (Articles 6 and 7).....	13
Conclusion	14
Overall response of the Immigration and Refugee Board of Canada.....	16
About the report.....	17
Audit	17
Investigations	18
Appendix 1	19
Appendix 2	20



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115515892>

Context

Background

1. In October 2009, the Public Service Commission (PSC) tabled the results of its audit of the Immigration and Refugee Board of Canada (IRB). The audit found deficiencies in the organization's systems and practices in the areas of human resources (HR) planning, monitoring and HR support to sub-delegated managers in the central region. The audit also raised concerns about the compliance of the IRB's appointments and appointment processes with the *Public Service Employment Act* (PSEA), the PSC Appointment Framework and other governing authorities.
2. Following the 2009 audit, which indicated that the IRB needed to improve its staffing practices, the PSC and the IRB signed an agreement stating that the IRB would report to the Commission on the implementation of the recommendations in the 2009 audit report and that the PSC would continue to audit appointments as they were made by the IRB for a period of one year (July 2009 to June 2010), to provide more assurance on the compliance of appointments (**See Appendix 1**). The document also indicated the IRB's agreement that the PSC could investigate any internal appointment process identified in the IRB audit and that the IRB would implement appropriate corrective actions upon receipt of the PSC's investigation reports.

Purpose and methodology of the report

3. As stipulated in Article 8 of the agreement between the two organizations, the purpose of the current publication is to report on the terms of the agreement (Articles 1 to 7). This report includes observations made by the PSC's Audit and Data Services, Investigations and Policy branches, as they relate to the signed agreement.
4. For the audit portion of the report, a sample of advertised and non-advertised appointments for the period from July 1, 2009, to June 30, 2010, was examined. While the 2009 audit raised issues concerning the appointment of former Governor-in-Council (GIC) employees, the current report could not comment on this issue, as no former GIC appointments were made during this audit period. No further audit work was conducted to determine whether the IRB had an appropriate framework, systems and practices in place to manage its appointment activities.
5. The 2009 audit resulted in 13 files being referred to investigation. Twelve of these investigations have been completed. Three additional appointments were also identified for investigation following the ongoing audit of the IRB (under Article 3 of the agreement). One was investigated by the PSC, while the IRB initiated investigations into the other two cases. Additional details about the audit methodology and investigation work are found in **About the report** at the end of this publication.

Summary of observations

6. As per the signed agreement, the IRB had developed an action plan and reported to the PSC on the implementation of the recommendations from the original 2009 audit. The IRB's Departmental Staffing Accountability Report results for 2010-2011 show that IRB has taken action and demonstrated improvements against the audit recommendations made in the 2009 audit report.
7. The PSC's audit work, conducted for a period of one year (July 2009 to June 2010), revealed that the IRB's appointments and appointment processes largely comply with the PSEA, the PSC Appointment Framework and other governing authorities. The review of the IRB's appointment processes indicated that merit was met in almost all of the appointments that were audited. It was found that all but one rationale for non-advertised processes demonstrated that the guiding values were respected. However, in 2 out of 37 of the appointment processes audited, indicators of either error, omission or improper conduct were found.
8. The Commission referred all files in which issues were identified either to its Investigations Branch or to the Chairperson of the IRB for appropriate consideration and action, as required. As noted in the signed agreement (Article 2), the IRB had agreed to implement appropriate corrective measures upon receipt of the reports of any investigation.
9. Thirteen files were identified for investigation following the 2009 audit. Three additional appointments were identified for investigation following the ongoing audit, one of which was conducted by the PSC while two remain ongoing with the IRB. Thus, in total, investigations were started into 16 files, 14 by the PSC and 2 by the IRB. The PSC has completed 13 investigations, and identified errors or improper conduct in 11 instances. In two instances, the PSC concluded that there was no evidence of error, omission or improper conduct. One investigation remains ongoing by the PSC, and two remain ongoing at the IRB.
10. The agreement between the PSC and the IRB provided for the PSC to conduct investigations on internal IRB appointment processes (Article 1) and that the IRB would implement appropriate corrective actions (Article 2). The IRB, however, questioned the PSC's investigations procedures, alleging that they are flawed and that they violate procedural fairness.
11. The IRB disagreed with the PSC's investigation findings and/or corrective actions in the majority of cases, except for instances where the conclusion was unfounded. This was due to their belief that PSC investigations violate procedural fairness. The IRB also allege that many investigation reports contain conclusions that are based on opinions and beliefs rather than facts or evidence. As a result, there was little or no agreement on what corrective actions were deemed appropriate in most cases where corrective actions were ordered or recommended.

Organizational background

Immigration and Refugee Board of Canada

12. The IRB is Canada's largest independent administrative tribunal. It was created on January 1, 1989, following an amendment to the *Immigration Act*. In 2002, the *Immigration Act* was replaced by the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA). The IRB's mission is to resolve immigration and refugee cases efficiently, fairly and in accordance with the law. Among its other responsibilities, the IRB decides which of the thousands of claimants who come to Canada annually require refugee protection.
13. The IRB consists of three divisions, each of which has its own mandate under the IRPA:
 - The Refugee Protection Division, whose mandate is to decide claims for refugee protection made by persons in Canada;
 - The Immigration Division, which conducts admissibility hearings and detention reviews; and
 - The Immigration Appeal Division, whose mandate is to hear appeals of sponsorship applications, appeals from certain removal orders, appeals concerning residency obligations and appeals by the minister about decisions of the Immigration Division at admissibility hearings.
14. The *Balanced Refugee Reform Act*, which received Royal Assent on June 29, 2010, marked the beginning of a transition period during which the IRB is making the necessary preparations for the Act's implementation. As required by the new legislation, the IRB is implementing two new divisions, as well as various new processes in support of these new divisions. The IRB carries out its work in a complex environment, where factors such as refugee movements and shifting migration patterns influence the number and types of cases received. With the implementation of the new Act, the IRB has identified that it is currently facing new HR priorities and staffing challenges.
15. In 2010-2011, the IRB had an annual budget of about \$117 million and employed 1 025 full-time equivalents, including both public service employees and GIC appointees. IRB employees work mostly outside the National Capital Region.

Public Service Commission

16. The PSC is responsible for the administration of the PSEA. This Act gives the PSC exclusive authority to make appointments to and within the public service. Appointments by the PSC must be made on the basis of merit and be free from political influence. The PSEA further allows the PSC to delegate to deputy heads its authority for making appointments, as well as other appointment-related authorities, and for taking corrective action in internal appointments. During the period covered by the current publication, the IRB was headed by two chairpersons. The PSC signed an Appointment Delegation and Accountability Instrument with each Chairperson of the IRB in office during that period, delegating appointment and appointment-related authorities. Each Chairperson had full delegation authority during the period in which the work related to the current publication was conducted.

Observations on the terms of the agreement

Appointments investigated by the Public Service Commission (Articles 1 and 2)

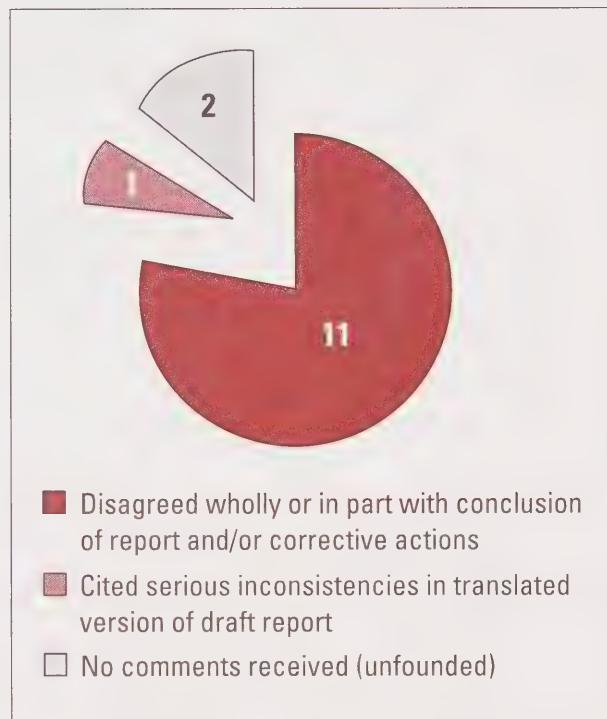
17. Following the 2009 audit, the PSC and the IRB signed an agreement stating that, for a period of one year:
 - (Article 1) The IRB agrees that, as provided in subsection 67(2) of the PSEA, the PSC may investigate any internal appointment process identified in the audit of the IRB; and
 - (Article 2) The IRB shall implement appropriate corrective measures upon receipt of the report of the investigation under Article 1.
18. Thirteen files were identified for investigation following the original 2009 audit, and three additional appointments were identified for investigation following the ongoing audit. The PSC conducted 14 of these 16 investigations, (13 from original audit and 1 from the ongoing audit) while the IRB initiated 2 investigations (from the ongoing audit). It should be noted that, of the three appointments identified for investigation following the ongoing audit, two of these processes were conducted in 2007, prior to the implementation of the IRB Action Plan that resulted from the 2009 audit.
19. The PSC's procedures provide organizations and affected individuals with an opportunity to tell their version of the facts, to comment on all relevant facts gathered during the investigation and to make submissions on the facts and the applicable legal test prior to the investigation report being issued. Once the report has been issued, individuals and organizations may comment on the analysis, conclusions and any proposed corrective actions before a final decision on corrective actions is made by the Commission. The IRB has alleged that PSC investigation procedures are flawed and that they violate procedural fairness. Specifically, the IRB believes that prior to the reports being issued all affected parties should have an opportunity to provide comments on the analysis and conclusions of the investigations.
20. The PSC disagrees with the IRB's assertion and believes that its procedures provide adequate procedural fairness to organizations and affected individuals. These procedures have been used by the PSC since the PSEA came into force and have been supported in numerous court reviews.
21. The result of this difference of opinion is that the IRB did not agree with the conclusions of the majority of the PSC investigations, nor with the proposed, ordered or recommended corrective actions. The IRB indicated that it could not agree owing to a flawed process where many of the investigation reports contained conclusions based on opinions and beliefs rather than facts or evidence.

22. The PSC disagrees with the IRB's assertions and reiterates that investigations follow the principles of procedural fairness as well as operational procedures that have been supported in numerous court reviews. Its investigation analyses and conclusions are based on the evidence obtained by the investigator during the fact gathering. Conclusions are reached on a balance of probabilities.

Figure 1: Results of 14 IRB files referred to PSC investigations



Figure 2: Comments received from the IRB



Status of files investigated

23. As indicated in the above figures, the majority of the completed investigations undertaken by the PSC were founded. Also in the majority of cases, the IRB did not agree, either wholly or in part, with the conclusions of the PSC report and/or with the proposed, ordered or recommended corrective actions. In two instances where the allegations were determined to be unfounded, no comments were provided by the IRB.

24. In the case that remains ongoing and is being investigated by the PSC, the IRB did not agree with the quality of the translated factual report, citing serious inconsistencies between the French and English versions. Accordingly, the PSC initiated a professional review of the documents to ensure their quality. No problems of any significance were identified. The IRB maintains that the report was problematic.

25. Appendix 2 provides a summary of the status of individual investigations conducted by the PSC and the IRB.

Observations following investigations

26. In implementing the agreement with the IRB, the PSC experienced several issues of concern. Specifically:

- The IRB accepted very few of the conclusions of the PSC's investigations. The IRB indicated that it could not agree with the majority of the corrective actions resulting from the conclusions of the investigation owing to their belief that the investigations procedures were (and remain) flawed;
- The IRB implemented the corrective actions ordered or recommended only when the actions did not directly impact individuals still working within their organization;
- The IRB has indicated to the PSC that corrective action was ordered in very few investigations carried out by the PSC and that it has complied with those orders. In fact, in many cases corrective actions were not ordered in founded cases because individuals had left the public service (see Appendix 2);
- In addition to challenging procedure and conclusions, the IRB challenged other elements, such as refusing to accept a translated factual report that has since been found by a professional review to contain no errors of significance;
- The PSC notes that the IRB initiated investigations into two internal appointments identified in the ongoing audit. These investigations were commenced early in 2010. The Commission has not been informed of any outcome in these investigations and understands that they remain ongoing; and
- There are several completed PSC investigations that directly involved the Chairperson of the IRB and where the PSC has provided recommended corrective action. In their response, the IRB did agree that certain errors and omissions had occurred. They did not, however, agree that improper conduct had occurred. They did not accept the recommended corrective actions (revocation of the appointment and a new advertised appointment process) and decided to implement separate corrective actions (reassessment of the appointee and written justifications for the choice of appointment processes).

27. The IRB has advised the PSC that, because it believes that the PSC's investigation procedures are flawed, it is unable to accept the conclusions of PSC investigations in many of the files. The PSC firmly believes that its investigations procedures respect procedural fairness. Given this disagreement between the two organizations, the PSC finds it difficult to report fully on the terms of this agreement as they relate to its investigations. In the view of the PSC, broader issues of concern remain unresolved. Particularly, while the IRB alleges that it does not challenge the PSC's right to conduct investigations, it has indicated that it is unable to accept the conclusions of the majority of investigations. Thus, the PSC believes that adequate resolution of issues identified through the investigations conducted has been difficult or impossible to achieve, particularly in cases where it investigated on behalf of the IRB under section 67(2) (see paragraph 47).

Appointments audited by the Public Service Commission (Articles 3, 4 and 5)

28. As per the agreement signed with the IRB, the Commission continued to audit appointments as they were made by the IRB for a period of one year (July 2009 to June 2010) (Article 3). The IRB provided access to all appointment information for the purpose of the audit (Article 4). The IRB also provided access to all appointment information, space, facilities and support necessary for the PSC's audit of appointments (Article 5).

Observations on appointments audited

Merit was met in almost all of the appointments reviewed

29. The PSC expected the IRB's appointments and appointment processes to comply with the PSEA, the PSC Appointment Framework and any other governing authorities, including organizational policies.

30. Section 30 of the PSEA establishes that appointments must be made on the basis of merit. Merit is met when the Commission is satisfied that the person to be appointed meets the essential qualifications for the work to be performed, as established by the deputy head, and, if applicable, any other asset qualifications, operational requirements or organizational needs established by the deputy head.

31. Merit was met in 92% (34 out of 37) of the appointments we audited. In 5% (2 out of 37) of the appointments, merit was not demonstrated. In 3% (1 out of 37) of the appointments, merit was not met. **Table 1** provides a summary of PSC observations concerning merit for the appointments audited since the original 2009 audit.

Table 1: Observations on merit

Observations	Number of appointments by process type		Total	
	Advertised	Non-advertised		
Merit was met	Assessment tools or methods evaluated the essential qualifications and other merit criteria identified for the appointment; the person appointed met these requirements.	28 (90%)	6 (100%)	34 (92%)
Merit was not demonstrated	Assessment tools or methods did not demonstrate that the person appointed met the identified requirements.	2 (7%)	0 (0%)	2 (5%)
Merit was not met	The person appointed failed to meet one or more of the essential qualifications or other applicable merit criteria identified.	1 (3%)	0 (0%)	1 (3%)
Total appointments audited	31 (100%)	6 (100%)	37 (100%)	

Source: Audit and Data Services Branch, Public Service Commission

32. In the appointments audited for which merit was not demonstrated, either the assessment did not fully evaluate one or more of the essential qualifications or the assessment, or parts of the assessment, were initially not performed and, therefore, did not support appointment decisions. For one of the appointments where merit was not demonstrated, the IRB subsequently provided the PSC with an assessment that was done in February 2010 and that evaluates the essential qualifications identified for the appointment.
33. In addition to the representative sample of 37 advertised and non-advertised appointments, a purposeful sample of 25 acting appointments was reviewed. The audit revealed that merit was met in 22 of the 25 acting appointments audited; one did not meet merit and two did not demonstrate that merit was met. The appointment that did not meet merit is being investigated by the IRB. For the two appointments where merit was not demonstrated, the IRB subsequently provided the PSC with additional information on assessments, which now evaluate the essential qualifications identified for the appointment.

Two appointment processes had indicators of either error, omission or improper conduct

34. The PSC requires that the selection and appointment of an individual be based on merit and respect the guiding value of fairness, transparency, access and representativeness. The appointment files must demonstrate that these values were respected throughout the appointment process.
35. In 5% (2 out of 37) of the appointment processes we reviewed, we found one or more indicators of either error, omission or improper conduct which could jeopardize the guiding values, particularly the value of fairness. These appointment processes were characterized by the following:
 - The passing mark was lowered during the process, which favoured the person appointed;
 - Persons who applied for an external advertised process and who seemed to have the required qualifications were eliminated at the screening stage, reducing the number of potential candidates; and
 - The person appointed had already occupied the position, and/or there was a staged evolution of the employee, i.e. a transformation of their employment status from casual worker to term employee, then to an indeterminate employee.
36. In the two of these appointment processes, merit was either not met or not demonstrated.
37. **Exhibit 1** presents an example of an appointment process with indicators of either error, omission or improper conduct.

Exhibit 1: Appointment process with indicators of either error, omission or improper conduct

In the case of an internal advertised appointment for an indeterminate position, the person appointed was screened into the process despite not having the required experience. In addition, the passing mark for one of the knowledge factors was lowered while the process was under way, which allowed the person appointed to meet this essential qualification and continue with the process.

Source: Audit and Data Services Branch, Public Service Commission

The guiding values were respected in all but one non-advertised process

38. According to the PSC *Choice of Appointment Process Policy*, non-advertised appointments must be accompanied by a written rationale demonstrating how the process meets the organization's established criteria and the guiding values.
39. In response to the PSC's 2009 audit, the IRB implemented a template to help sub-delegated managers and HR advisors conduct a non-advertised process. The review of 6 non-advertised appointment files demonstrated that 100% (6 out of 6) of the rationales for these processes respected the criteria established by the IRB for choosing a non-advertised process. Our audit work also revealed that 83% (5 out of 6) of the rationales we reviewed demonstrated that the guiding values of fairness, access, transparency and representativeness were respected.

Other audit observations

40. The letter of offer is the official appointment document outlining the terms and conditions of employment, as well as the duration of the appointment. No individual should be working on federal public service premises without a letter of offer or a contractual agreement duly signed by the candidate and the authorized sub-delegated manager.
41. The PSC's audit work revealed that 11% (4 out of 37) of the IRB's letters of offer were signed by a manager who had not received the required sub-delegated authority. The IRB has subsequently provided the PSC with new letters of offer, which were issued and signed by a manager who has the necessary sub-delegated authority.

The Immigration and Refugee Board of Canada reported to the Public Service Commission (Articles 6 and 7)

42. As per the signed agreement, the IRB developed an action plan and reported to the PSC on the implementation of the recommendations from the original 2009 audit through its Departmental Staffing Accountability Report (DSAR) in both 2009-2010 and 2010-2011 (Article 6). As per this same agreement, the PSC provided the IRB with access to a strategic staffing consultant (Article 7).

Conclusion

43. The current publication has reported on the terms of the agreement between the PSC and the IRB (Articles 1 to 7). This report includes observations made by the PSC's Audit and Data Services, Investigations and Policy branches, as they relate to the signed agreement.
44. The PSC's audit work revealed that the IRB's appointments and appointment processes largely comply with the PSEA, the PSC Appointment Framework and other governing authorities. The review of the IRB's appointment files indicated that merit was met in almost all of the appointments audited. In two of the appointment processes reviewed, indicators of either error, omission or improper conduct were found. Finally, it was found that all but one rationale for non-advertised processes demonstrated that the guiding values were respected.
45. Over the course of its audit work, the IRB provided to the PSC access to all appointment information, space, facilities and support necessary for the PSC's audit of appointments.
46. The IRB believes that the PSC's investigations procedures are flawed. Accordingly, the IRB agreed with very few of the conclusions of the PSC's investigations, or with the recommended corrective actions. The PSC believes that its investigations were conducted appropriately and reiterates that they follow the principles of procedural fairness as well as operational procedures that have been supported in numerous court reviews.
47. The PSC is concerned about the impact of this disagreement on the Commission's overall responsibility for ensuring an effective staffing system that includes appropriate recourse. Under the PSEA, deputy heads are delegated the authority to staff from outside the public service (external staffing), but the PSC retains the power to investigate these external processes and order corrective actions, when necessary. For appointment processes staffed from within the public service (internal staffing), the PSEA delegates to deputy heads the authority to make appointments and to investigate and order corrective actions. In cases where the PSC is of the opinion that the delegated authority is not properly exercised, the Commission can withdraw the entire delegation, impose conditions on it or seek exclusion to it. The PSC believes that internal appointment investigations must still conform to the values of the PSEA, including that all public service appointments be based on merit. The PSC believes that it will need to find ways to ensure that it plays a greater role in addressing issues that affect the independent safeguarding of merit and the guiding values.
48. As a result, the PSC is in the process of developing recommendations for an exclusion from the PSEA and its regulations whereby internal investigations and corrective actions will be the responsibility of the PSC rather than of the deputy head of the IRB.

49. As per the signed agreement, the IRB developed an action plan and reported to the PSC on the implementation of the recommendations from the original 2009 audit through its DSAR in both 2009-2010 and 2010-2011. The IRB's DSAR results for 2010-2011 have shown that IRB has taken action and demonstrated improvements against the audit recommendations made in the 2009 audit report.
50. To ensure that appointments are based on merit while respecting the guiding values, the IRB should continue to implement the action plan it has developed and monitor the plan's application. This is especially critical in light of the organizational changes resulting from the implementation of the *Balanced Refugee Reform Act* adopted in June 2010.

Overall response of the Immigration and Refugee Board of Canada

The IRB understands that the purpose of a staffing audit is to determine whether an organization has the appropriate framework, systems and practices in place to manage its staffing activities, and to determine whether appointments comply with the Public Service Employment Act (PSEA) and other governing authorities and policies. The Public Service Commission's (PSC) audit of IRB staffing activities uncovered weaknesses in a number of areas and provided the IRB with a valuable opportunity to improve its staffing practices. In response, the IRB developed and implemented an action plan, which the PSC has recognized as resulting in improvements in all areas touched on by the audit recommendations.

However, the IRB had grave concerns regarding the fairness of the procedures governing the investigations undertaken by the PSC following its audit, and we were left with no choice but to seek judicial review to ensure that adversely affected individuals' right to comment on an investigator's analysis and conclusions prior to its finalization was respected. The IRB agreed to withdraw the judicial review in exchange for the PSC's agreement to give those affected the opportunity to comment on the final investigation report and any proposed corrective measure before acceptance of report and measures by the PSC.

About the report

Audit

Scoping considerations

Our audit work covers appointment activities and related decisions within the IRB for the period from July 1, 2009, to June 30, 2010. The objective of the audit was to determine whether the IRB's appointments and appointment processes complied with the PSEA, the PSC Appointment Framework and other governing authorities.

The focus of the audit was on appointments; therefore, no further audit work was conducted to determine whether the IRB had an appropriate framework, systems and practices in place to manage its appointment activities. Audit activities focused on the examination of appointment processes selected for audit. Other audit activities included discussions with the IRB's HR specialists involved in appointment activities.

Sample selection

The audit covered advertised and non-advertised appointments for the period from July 1, 2009, to June 30, 2010. Beginning in July 2009, sampling of IRB appointments was done at the beginning of each of four quarters; the overall objective was to produce representative samples of various segments of appointments. The sampling strategy used in the first quarter was relatively conservative. With each quarter, the risks associated with appointments were re-evaluated, and the sampling plan was modified based on data collected.

The general strategy used was to review 100% of the files considered high-risk, and to re-evaluate the level of risk on a quarterly basis. For all other types of appointment, a sample of files would be reviewed (prior to the fourth quarter, approximately 50% of files were examined). At the beginning of the audit, all appointments of former GIC employees, EX appointments, those performed in Toronto and all external appointments were considered high-risk and subject to a census. By the fourth quarter, only appointments of former GIC employees, EX appointments and external non-advertised appointments were considered high-risk and subject to a census. No appointments of former GIC employees were made during the audit period.

In addition to the representative samples of advertised and non-advertised appointments, a purposeful sample of 25 files was selected from acting appointments. **Table 2** provides details of the types of appointment processes audited.

Table 2: Appointments audited

Representative samples	Sample/population
Advertised	31*/61
Non-advertised	6*/7
Total	37*/68
Purposeful sample	
Acting appointments	25/98

Source: Audit and Data Services Branch, Public Service Commission

Representative samples: Assuming a measured deviation rate of 20% or less, we can expect a confidence interval equal to or less than 10% at a confidence level of 90%. This allows for unqualified reporting of audit findings for cells marked with an asterisk.

Investigations

Further to the original PSC audit of the IRB in 2009, an agreement was signed between the two organizations in October 2009. In this agreement, the IRB undertook to improve staffing practices within their organization in consideration of the PSC suspending any conditions to the instrument of delegation. It was agreed that, for a period of one year, the PSC could investigate any internal appointment process identified in the audit and that the IRB would implement appropriate corrective measures upon receipt of the investigation reports. The PSC was also able to continue auditing appointments made by the IRB, as deemed necessary by the Commission.

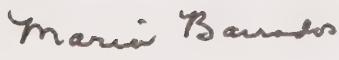
Thirteen files were investigated by the PSC further to the original PSC audit of the IRB. An additional three appointments were investigated further to the ongoing audit. One of these was investigated by the PSC, while the others were investigated by the IRB.

Appendix 1

Agreement on the follow-up to audit of IRB

In consideration of the PSC suspending any further immediate conditions to the instrument of delegation following the audit of IRB and considering that the DH undertakes to improve staffing practices at IRB, it is agreed that for a period of one year:

1. The IRB agrees that as provided in subsection 67(2) of the PSEA, the PSC may investigate any internal appointment process identified in audit of the IRB;
2. The IRB shall implement appropriate corrective measures upon receipt of the report of any investigation under 1;
3. The Commission will continue to audit appointments as they are made by the IRB as deemed necessary by the PSC upon proper notification and in accordance with standard practices;
4. The IRB shall provide access to all appointment information for the purpose of 3;
5. The IRB shall provide access to the information, space, facilities and support reasonably necessary for the PSC to carry out its responsibilities under this agreement;
6. The IRB will report to the Commission on the implementation of the recommendations in the audit report within 6 months of the tabling of the report;
7. The Commission will provide the IRB with access to at least one PSC strategic staffing consultant for ongoing staffing; and
8. The Commission will report the terms of this agreement as it considers appropriate.


Maria Barrados
Public Service Commission

September 29, 2009

Date


Brian Goodman
Immigration and Refugee Board

October 5, 2009

Date

Appendix 2

Status of individual files investigated

File	Investigation conducted by	Completed/ongoing	Conclusion/corrective action (CA)	Comments/observations
Referred following 2009 audit	PSC	Completed	Founded – error No favouritism CA: Reassessment of appointee	IRB did not agree with conclusion of report. Judicial review commenced, then discontinued. Corrective actions implemented after court ruled against a “stay” request.
Referred following 2009 audit	PSC	Completed	Unfounded	None
Referred following 2009 audit	PSC	Completed	Founded – error No favouritism CA: None (manager retired and individual no longer in public service)	IRB did not agree with conclusion that an error was made.
Referred following 2009 audit	PSC	Completed	Founded – improper conduct; error CA: Revocation and possibility of reappointment	IRB did not agree with conclusion of improper conduct and did not agree with proposed corrective action.
Referred following 2009 audit	PSC	Completed	Founded – improper conduct; error CA: None (hiring manager has retired)	IRB did not agree with conclusion of improper conduct.
Referred following 2009 audit	PSC	Completed	Founded – error No favouritism CA: None (individual no longer in public service)	IRB did not agree with conclusion of error.
Referred following 2009 audit	PSC	Completed	Founded – error No favouritism CA: None (individual no longer in public service)	IRB did not agree with conclusion of error.
Referred following 2009 audit	PSC	Completed	Founded – error No favouritism CA: None (individual no longer in public service)	IRB did not agree with conclusion of error.
Referred following 2009 audit	PSC	Ongoing	N/A	IRB does not accept quality of translated factual report. Serious inconsistencies alleged. PSC initiated a professional review and there were no errors of significance identified in the translation.

File	Investigation conducted by	Completed/ongoing	Conclusion/corrective action (CA)	Comments/observations
Referred following 2009 audit.	PSC	Completed	Founded – improper conduct; errors CA: Revocation of appointment; PSC to run advertised process	IRB agreed with error but not with improper conduct. Did not agree with recommended CA and decided on reassessment.
Referred following 2009 audit	PSC	Completed	Unfounded – improper conduct	None
Referred following 2009 audit	PSC	Completed	Founded – improper conduct; errors CA: Revocation of appointment; PSC to run advertised process	IRB agreed with error but not with improper conduct. Did not agree with recommended CA and decided on reassessment.
Referred following 2009 audit	PSC	Completed	Founded – improper conduct; errors CA: Revocation of appointment; PSC to run advertised process	IRB agreed with error but not with improper conduct. Did not agree with recommended CA and decided on reassessment.
Referred following ongoing audit	PSC	Completed	Founded – improper conduct CA: Revocation of appointment. Individual has since deployed. Current employer to reassess and could reappoint if qualified. Training for former IRB PE currently working at Public Works and Government Services Canada	Awaiting comments
Referred following ongoing audit	IRB	Ongoing	N/A	IRB initiated investigations on these two appointments in May 2010. No report has been provided to date.

Dossier	Organisation responsable de l'enquête	Conclusion ou mesure en cours	Concurrence corrective (MC)	Commentaires ou observations
---------	---------------------------------------	-------------------------------	-----------------------------	------------------------------

Verificatior continue	CFP	Fondée : conduite irrégulière MC : révocation de la nomination.	En attente de commentaires	La personne a depuis été mutée. L'employeur actuel procédera à une réévaluation et pourrait la personne si celle-ci est qualifiée. Formation nouvelle de nouveau destinée à l'ancien titulaire d'un poste PE à la CISR travaillant actuellement à Travail publics et Services gouvernementaux Canada
--------------------------	-----	---	-------------------------------	--

Verificatior continue	CISR	S.O.	En cours	La CISR a entrepris des enquêtes sur ces deux nomiations en mai 2010. Aucun rapport n'a été fourni à ce jour.
--------------------------	------	------	----------	---

Dossier	Organisation responsable de l'enquête	Conclusion ou mesure en cours	Corrécutive (MC)	Observations	Commentaires ou réactions
Verification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : erreur Aucun favoritisme MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.
Verification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : erreur Aucun favoritisme MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.
Verification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : erreur Aucun favoritisme MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.
Verification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : erreur irréguilier, erreur MC : aucune irréguilier, irrégulière. La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : aucune irréguilier, irrégulière. La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : aucune irréguilier, irrégulière. La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.
Verification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : conduite irréguilier, irrégulière MC : revocation et irréguilier et la MC la conclusion d'erreur La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : revocation et irréguilier et la MC la conclusion d'erreur La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : revocation et irréguilier et la MC la conclusion d'erreur La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.
Verification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : conduite irréguilier, irrégulière MC : revocation et irréguilier et la MC la conclusion d'erreur La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : revocation et irréguilier et la MC la conclusion d'erreur La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : revocation et irréguilier et la MC la conclusion d'erreur La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.
Verification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : erreur Aucun favoritisme MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.
Verification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : erreur Aucun favoritisme MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.
Verification de 2009	CFP	Terminée	Fondée : erreur Aucun favoritisme MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.	La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur. MC : aucune (La personne visée ne fait partie de la fonction publique.) La CISR n'accepte pas la conclusion d'erreur.
Verification de 2009	CFP	non fondée		Aucun	

Etat d'avancement des enquêtes relatives à chaque dossier

Entente concernant le suivi de la vérification de la CISR

- La CISR accepte que, conformément au paragraphe 67(2) de la LFP, la CFP puisse faire enquête sur tout processus de nomination interne relève dans sa vérification de la CISR.
- La CISR prendra les mesures correctives appropriées dès la réception du rapport portant sur les enquêtes mentionnées en 1;
- La Commission continuera à vérifier les nominations faites par la CISR, selon ce que la CFP juge nécessaire et conforme à la réglementation aux pratiques en vigueur, en s'assurant de donner un avis approprié;
- La CISR rendra accessibles tous les renseignements sur les nominations aux fins des activités mentionnées en 3;
- La CISR fournit à la Commission, les locaux, les installations et le soutien dont la CFP a raisonnablement besoin pour s'acquitter des responsabilités qui lui incombe en vertu de la présente entente;
- La CISR fera rapport à la Commission sur la mise en œuvre des recommandations énoncées dans le rapport de vérification dans les six (6) mois suivant le dépôt du dit rapport;
- La Commission permettra à la CISR d'avoir accès aux services d'autre organismes en conséquence en dotation stratégique de la CFP pour les activités courantes de dotations;
- La Commission fera rapport sur l'application de la présente entente selon les modalités qu'elle juge convenables.

8. La Commission fera rapport sur l'application de la présente entente selon les modalités

Brian Goodman	Commission de l'immigration et du statut de réfugié
October 5, 2009	Date

9. La Commission de la fonction publique

Maria Barrocas	Commission de la fonction publique
September 29, 2009	Date

A la suite de sa vérification initiale de la CISR, la CFP a fait enquête sur 13 dossiers de nomination. A la lumière de la vérification continue effectuée par la CFP, trois autres nominations ont fait l'objet d'une enquête. L'une de ces enquêtes a été réalisée par la CFP et les deux autres ont été confiées à la CISR.

A la suite de la vérification initiale de la CISR menée en 2009 par la CHP, les deux organisations avaient signé une entente en octobre 2009. Selon cette entente, sous réserve de l'amélioration des pratiques de dotations de la CISR à laduelle l'organisation sera engagée, la CFP a convenu de ne pas imposer de conditions liées à l'instrument de délégation. Pendant un an, il était convenu que la CFP pouvait mener une enquête sur tout processus de nomination interne relève lors de la vérification et que la CISR prendrait les mesures correctives appropriées dès la réception des rapports d'enquête. La CFP pouvait également continuer à réaliser des vérifications visant des nominations faites par la CISR, selon ce que la Commission jugerait nécessaire.

Enquêtes

Echantillons représentatifs : En supposant que le taux de déviation soit de 20 % ou moins, nous pouvons nous attendre à un intervalle de confiance d'au plus 10 % et à un niveau de confiance de 90 %. Il est donc possible de diffuser sans réserves les constatations déoublant de la vérification qui sont présentes dans les cellules comportant un astérisque.

Echantillon représentatif	Processusannonces	Processus non annonces	Total
Echantillon dirigé	37*/68	6*/7	37*/68
Nominations intérimaires	25/98	25/98	25/98

Tableau 2 : Nominations vérifiées

En plus des échantillons représentatifs de nominations découplant de processus annongées et non annongées, la CFP a établi un échantillon dirigé de 25 dossiers de nominations intermixtes. Le tableau 2 donne une description détaillée des types de processus de nomination vérifiés.

La vérification portait essentiellement sur les nominations; ainsi, le cadre, les pratiques et les systèmes utilisés par la CISR pour gérer ses activités de nomination n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle vérification. Les activités de vérification étaient axées sur l'examen des processus de nomination visés par une vérification. Parmi ses autres activités de vérification, la CFP a notamment mené des discussions avec des spécialistes des RH de la CISR qui avaient participé aux activités de nomination visées par une vérification. Parmi ses autres activités de vérification, la CFP a notamment mené des discussions avec des spécialistes des RH de la CISR qui avaient participé aux activités de nomination visées par une vérification. La vérification portait également sur les nominations effectuées dans le cadre de processus annuances et non annuances dans le cadre de la vérification.

La vérification visait les nominations effectuées dans le cadre de processus annuances et non annuances pour la période du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010. L'échantillonage des nominations de la CISR, commencé en juillet 2009, était effectué au début de chaque trimestre. En ce qui concerne les autres types d'échantillonage, un échantillon des dossierst était examiné (avant le quartierme trimestre, environ la moitié des dossierst avaient été examinés). Au début de la vérification, on estimait que toutes les nominations visées dans les postes de cadres, les nominations faites à Toronto et les nominations effectuées dans les postes de cadres, les nominations faites à l'extérieur et les nominations effectuées au terme de processus extrêmes élève et devrait faire l'objet d'un recensement. Aucune nomination visant d'anciens commissaires et les nominations nommées par décret du gouverneur en conseil n'a été effectuée durant la période visée par la présente vérification.

Selection de l'échantillon

La vérification portait également sur les nominations effectuées dans le cadre de la vérification. Les systèmes utilisés par la CISR pour gérer ses activités de nomination n'ont pas fait l'objet d'une vérification. Les activités de vérification étaient axées sur l'examen des processus de nomination visées par une vérification. Parmi ses autres activités de vérification, la CFP a notamment mené des discussions avec des spécialistes des RH de la CISR qui avaient participé aux activités de nomination visées par une vérification. La vérification portait également sur les nominations effectuées dans le cadre de processus annuances et non annuances dans le cadre de la vérification.

Nos travaux de vérification portait sur les activités de nomination menées et les décisions connexes prises par la CISR pour la période du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010. L'objectif de la vérification consistait à vérifier la conformité des nominations et processus de nomination de la CISR avec la LFP, le cadre de nomination de la CFP et les autres autorisations en vigueur.

Considérations liées à l'étendue

Vérification

A propos du rapport

Toutefois, la CISR avait de graves préoccupations quant à l'équité des procédures régissant les enquêtes entreprises par la CFP à la suite de sa vérification. Nous n'avons pas eu d'autre choix que de présenter une demande de contrôle judiciaire. Nous tenions, en effet, à nous assurer du respect du droit des personnes lésées de formuler des commentaires sur l'analyse et les conclusions de l'enquêteur avant que le rapport d'enquête soit completé. La CISR a accepté de retirer sa demande de contrôle judiciaire en échange de la signature d'une entente avec la CFP. Cette entente stipule que la CFP doit donner l'occasion aux personnes visées de formuler des commentaires sur le rapport d'enquête définitif et sur toute mesure corrective proposée avant d'accepter le rapport de la CFP et les mesures qu'il y soutient recommandées.

Réponse globale de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada

48. Par conséquent, la CFP formule actuellement des recommandations en vue d'obtenir une exemption de l'application de la LFP et du règlement connexe. Cette démarche permettra à la CFP de prendre en charge les enquêtes internes et la mise en place de mesures correctives au lieu de les déléguer à l'administrateur général de la CISR.

49. Tel qu'il avait été convenu dans l'entente signée, la CISR a élaboré un plan d'action et fait rapport à la CFP sur la mise en œuvre des recommandations découlant de la vérification initiale de 2009, dans le cadre de ses RMORCD de 2009-2010 et de 2010-2011. Les résultats du RMORCD de la CISR pour l'exercice 2010-2011 ont démontré que l'organisation a pris des mesures pour améliorer ses pratiques de dotatation à la suite des recommandations formulées dans le rapport de vérification de 2009.

50. Pour veiller à ce que les nominations soient fondées sur le mérite et respectent les valeurs directrices, la CISR devrait continuer à mettre en œuvre son plan d'action et à surveiller son application. Ces mesures sont particulièrement importantes compte tenu des changements organisationnels occasionnés par la mise en œuvre de la Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés, adoptée en juin 2010.

La CFP se préoccupé des répercussions que cette divergence d'opinions pourraient avoir sur la responsabilité globale de la Commission de veiller au maintien d'un système de dotation efficace assortie de mécanismes de recours appropriés. En vertu de la LÉP, les administrateurs généraux sont investis du pouvoir de dotation extrême (nomination de personnes provenant d'entreprises associées à la LÉP, ce sont les administrateurs généraux qui se voient échapper le pouvoir de faire les nominations, de mener des enquêtes et d'imposer la prise de fonction publique), en vertu de la LÉP, ce sont les administrateurs généraux qui se voient endeuillés sur ces processus interne (nomination de personnes provenant de la CFP qui est des procédures extrêmes et d'imposer la prise de mesures correctives, le cas de l'exécutif de la fonction publique). La CFP conserve toutefois le pouvoir de mener des exercices de façon appropriée, la Commission peut refuser tous les pouvoirs délégués, imposer des conditions à leur exercice ou obtenir une exemption à cet égard. La CFP est d'avis que les exercices de l'autorité peuvent être réalisés pourvus que les pouvoirs délégués, imposer des conditions à leur exercice ou obtenir une exemption à cet égard. La CFP est d'avis que les fonctions à la CFP sont nommées à la fonction publique doivent être exercées dans la LÉP, et que toutes les nominations à la fonction publique doivent être exercées de façon appropriée, la Commission peut refuser tous les pouvoirs délégués, imposer des mesures correctives. Toutefois, lorsque la CFP estime que les pouvoirs délégués ne sont pas déléguer le pouvoir de faire les nominations, de mener des enquêtes et d'imposer la prise de fonction publique), en vertu de la LÉP, ce sont les administrateurs généraux qui se voient échapper la nomination de personnes provenant de la CFP qui est des procédures extrêmes et d'imposer la prise de mesures correctives, le cas de l'exécutif de la fonction publique).

47.

La CISR estime que les procédures d'enquête de la CFP sont vicieuses. Par conséquent, la CISR n'accepte que quelques conclusions tirées par la CFP à la suite de ses enquêtes ou qu'elles recommandations de mesures correctives. La CFP croit que ses enquêtes sont menées de façon appropriée. Elle souligne d'ailleurs qu'elles sont fondées sur les principes de l'équité et de la justice dans le cadre de nombreux contrôles judiciaires.

46.

Au cours des travaux de vérification, la CISR a fourni à la CFP l'information, les locaux, les installations et le soutien dont elle avait besoin pour effectuer la vérification des nominations. La CISR, quant à lui, permet de constater que le merite ayant été respecté dans la plupart des nominations vérifiées. Dans deux des processus de nomination vérifiés, des indicateurs d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière ont été relevés. Enfin, il a été constaté que toutes les justifications relatives à des processus non annoncés, à l'exception d'une seule, démontrent que les valeurs directrices avaient été respectées.

44.

Les travaux de vérification de la CFP ont indiqué que les nominations et processus de nominations sont, en général, conformes à la LÉP, au cadre de nomination de la CFP et aux autres autorisations en vigueur. L'examen des dossiers de nomination de la CISR a permis de constater que le merite ayant été respecté dans la plupart des services de données, la Direction générale des enquêtes et la Direction générale des politiques au sujet de l'entente signée.

43.

Le présent rapport portait sur l'application de l'entente conclue entre la CFP et la CISR (articles 1 à 7). Il comprend des observations faites par la Direction générale de la vérification et des services de données, la Direction générale des enquêtes et la Direction générale des

Conclusion

38.	Come le prévoient les lignes directrices de la CFP en matière de choix du processus de nomination, les nominations décollant de processus non annonces doivent être accompagnées d'une justification écrite. Cette dernière doit en effet démontrer que le processus répond aux critères applicables par l'organisation et respecte les valeurs directrices.
39.	Pour faire suite à la vérification réalisée par la CFP en 2009, la CISR a adopté un modèle non annonces. À la lumière de son examen de six dossiers portant sur un processus de nomination non annoncé, la CFP a annoncé, la CISR pour le choix d'un tel processus démontrait que les critères applicables par la CISR pour le choix d'un tel processus avaient été remplis.
40.	La lettre d'offre constitue le document de nomination officiel qui décrit les conditions d'emploi ainsi que la durée de la nomination. Aucune personne ne devrait travailler dans les bureaux de la fonction publique fédérale sans une lettre d'offre ou une entente contractuelle d'embauche de la fonction publique fédérale sans une lettre d'offre ou une entente contractuelle dans le cadre de ses travaux de vérification, la CFP a constaté que 11 % (4 sur 37) des lettres d'offre de la CISR avaient été signées par un gestionnaire possédant les pouvoirs subdélégués nécessaires. La CISR a fourni à posteriori à la CFP de nouvelles lettres d'offre, émises et signées par un gestionnaire possédant les pouvoirs subdélégués requis.
41.	Dans le cadre de ses travaux de vérification, la CFP a constaté que 11 % (4 sur 37) des lettres d'offre de la CISR avaient été signées par un gestionnaire qui n'avait pas été investi des pouvoirs subdélégués nécessaires. La CISR a fourni à posteriori à la CFP de nouvelles lettres d'offre, émises et signées par un gestionnaire possédant les pouvoirs subdélégués requis.
42.	Tel qu'il avait été convenu dans l'enquête signée, la CISR a élaboré un plan d'action et fait rapport à la CFP sur la mise en œuvre des recommandations décollant de la vérification initiale de 2009, par l'entremise de ses rapports ministériels sur l'obligation de rendre compte en dotatation (RMOCD) de 2009-2010 et de 2010-2011 (article 6). En vertu de cette même entente, la CFP a permis à la CISR d'avoir accès aux services d'un conseiller en dotation stratégique (article 7).

Source : Direction générale de la vérification et des services de données, Commission de la fonction publique

Dans le cadre d'un processus de nomination interne annoncé visant un poste pour une période indéterminée, la personne nommée avait passé l'étape de la présélection même si elle ne possédait pas l'expérience requise. De plus, la note de passage pour l'un des facteurs liés aux connaissances avait été abaissée alors que le processus était en cours. Cette intervention avait permis à la personne nommée de prouver qu'elle possédait cette qualification essentielle et de poursuivre son cheminement dans le processus.

Pièce 1 : Processus de nomination qui comportait des indicateurs d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière

35. Dans 5 % (2 sur 37) des processus de nomination examinés, nous avons relevé des indicateurs d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière. Les valeurs directrices, en particulier la justice. Ces processus de nomination promettent respectées tout au long du processus de nomination.

34. La CFP exige que la sélection et la nomination d'une personne soient fondées sur le mérite et qu'elles respectent les valeurs directrices que sont la justice, la transparence, l'accessibilité et la représentativité. Les dossier de nominations doivent démontrer que ces valeurs ont été respectées tout au long du processus de nomination.

35. Dans 5 % (2 sur 37) des processus de nomination examinés, nous avons relevé des personnes qui avaient obtenu une note de passage favorisée. La note de passage avait été abaissée durant le processus, ce qui avait favorisé la personne nommée.

■ Des personnes qui postulaient dans le cadre d'un processus extrême annoncé et qui semblaient posséder les qualifications requises avaient vu leur candidature rejetée à l'étape de la présélection, ce qui avait réduit le nombre de candidats possibles.

■ La personne nommée avait déjà occupé le poste à dater ou son statut d'employé avait évolué de façon progressive (son statut était passé d'employé occasionnel à employé pour une durée déterminée, puis à employé pour une période indéterminée).

36. Dans ces deux processus de nomination, le mérite n'avait pas été respecté ou démontré.

37. La Pièce 1 présente un exemple de processus de nomination qui comportait des indicateurs d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière.

33. En plus de l'échantillon représentatif de 37 dossiers relatifs à des processus annoncés et non annoncés, La CFP a examiné un échantillon déterminé de 25 nominations intermédiaires. Selon nos travaux de vérification, le mérite a été respecté dans 22 des 25 nominations intermédiaires vérifiées; Il ne démontre pas le mérite, tandis que deux autres cas, le mérite n'avait pas été démontré. La nomination qui ne respectait pas le mérite fait l'objet d'une enquête par la CISR. Pour ce qui est des deux autres nominations, la CISR a fourni à posteriori à la CFP des renseignements supplémentaires sur les évaluations, lesquelles indiquent que toutes les qualifications essentielles établies pour la nomination ont été évaluées.

32. Pour les nominations où le mérite n'a pas été démontré, soit l'évaluation n'a pas permis d'évaluer entièrement une ou plusieurs des qualifications essentielles, soit l'évaluation n'a pas été effectuée en entier au départ ou n'a pas été effectuée du tout, ce qui ne permettrait donc pas d'appuyer les décisions de nomination. Pour l'une des nominations où le mérite n'a pas démontré, la CISR a fourni par la suite à la CFP une évaluation effectuée en février 2010, qui portait sur toutes les qualifications essentielles établies pour la nomination.

Nombre de nominations selon le type de processus		Observations	
Total	Annexe	Non annexe	
Le mérite a été respecté	34 (92 %)	6 (100 %)	28 (90 %)
Le mérite n'a pas été démontré	2 (5 %)	0 (0 %)	2 (7 %)
Le mérite n'a pas été évalué	1 (3 %)	0 (0 %)	1 (3 %)
Total des nominations vérifiées	31 (100 %)	6 (100 %)	37 (100 %)

Source : Direction générale de la vérification et des services de données, Commission de la fonction publique

Nominations vérifiées par la Commission de la fonction publique

enduites. Selon la CFP, des procédures d'ordre général posent encore des problèmes à ce jour. En particulier, la CISR affirme qu'elle ne remet pas en question le droit de la CFP de mener des enquêtes. Elle n'est toutefois pas en mesure d'accepter les conclusions de la plupart de ses enquêtes. Ainsi, la CFP est d'avis que la résolution appropriée des problèmes dépend dans le cadre des enquêtes a été difficile, voire impossible, surtout pour les enquêtes qu'elle a menées au nom de la CISR en vertu du paragraphe 67(2) de la LEP (voir le paragraphe 47).

solanum tuberosum

L'annexe 2 donne un aperçu de l'état d'avancement des enquêtes menées par la CRF et la CISR.

Des validations accouplées des enquêtes
Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de l'enquête avec la CISR, la CFP a dû composer avec divers problèmes qui suscitent des préoccupations :

de l'organisation.

La CISR a signale à la CFP que des mesures correctives avaient été imposées à la suite d'enquêtes menées par la CFP dans très peu de cas et qu'elles s'y étaient conformées en appiquant les mesures correctives en question. En fait, dans de nombreux cas, aucune mesure corrective n'a été imposée même si l'enquête démontrait que les allégations étaient fondées, car les personnes visées avaient quite la fonction publique (voir Annexe 2).

En plus de remettre en question les procédures d'enquête et les conclusions de la CFSR, la CFSR a émis des réserves par rapport à d'autres éléments, notamment en refusant la traduction d'un rapport exposant les faits; or, il a été déterminé depuis, à la suite d'un examen professionnel, que ce rapport ne comportait aucune erreur importante. La CFSR a remarqué que la CFSR entendait une enquête sur deux nominations découlant de processus internes relevés dans le cadre de la vérification continue. Ces enquêtes ont démarré au début de 2010. Comme la Commission n'a été informée d'aucun résultat à cet égard à ce jour, elle suppose que ces enquêtes sont toujours en cours.

Diverses enquêtes achèvées par la CFP concernant directement le président de la CSIR et avaient donc lieu à des recommandations de mesures correctives. Dans sa réponse, la CSIR a admis que certaines erreurs et omissions avaient été commises,

La CISR estime que les procédures d'enquête de la CFP sont viciees. Elle a donc informé la CFP qu'elle ne peut pas accepter les conclusions de ses enquêtes dans de nombreux cas.

La CFP connaît un intérêt certain que ses procédures d'enquête respectent l'équité procédurale. Compte tenu de ce désaccord entre les deux organisations, la CFP estime qu'il est difficile de présenter un rapport complet sur les dispositions de l'entente actuelle, car elles s'appliquent à ses

27.

Aucun problème important n'a été identifié. La CISR soutient toutefois que le rapport a donc procédé à un examen professionnel des documents pour évaluer la qualité.

Existe de graves incohérences entre les versions françaises et anglaises du rapport. La CFP insatisfaite de la qualité de la traduction du rapport exposeant les faits : elle soutient qu'il est problématique.

En ce qui concerne l'enquête menée par la CFP qui est toujours en cours, la CISR s'est dite n'étais pas fondées, la CISR n'a fourni aucun commentaire.

Corrections proposées, imposées ou recommandées. Dans les deux cas où les allegations n'ont pas été acceptées, en tout ou en partie, les conclusions du rapport de la CFP ou les mesures

démontre que les allegations sont fondées. Toujours dans la majorité des cas, la CISR

comme en témoignent les figures ci-dessus, la plupart des enquêtes de la CFP ont

Etat d'avancement des dossier visés par une enquête

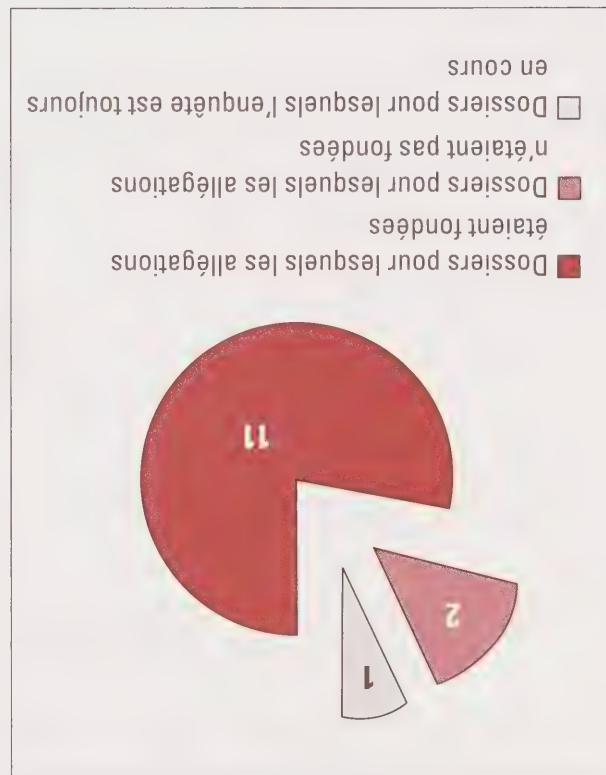
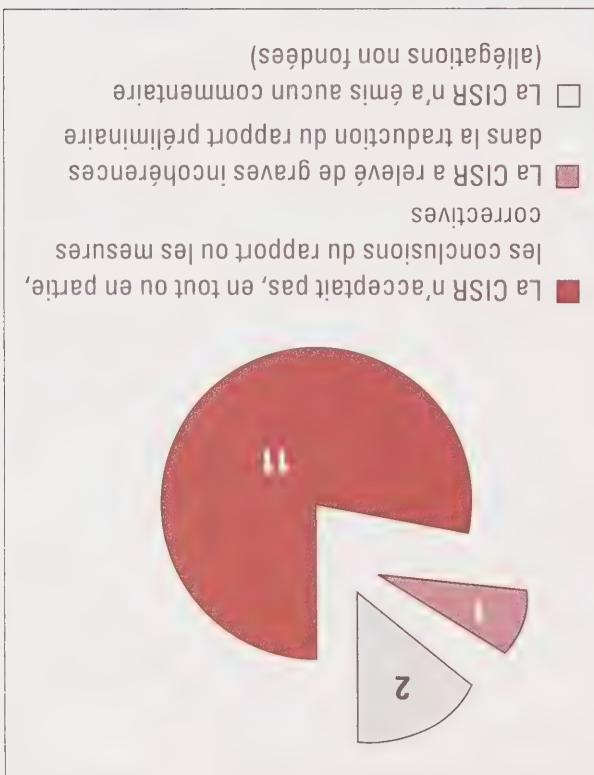


Figure 1 : Résultats des 14 dossiers de la CISR envoyés aux jugiciers de la CFP
Figure 2 : Comptoirs enquêtés de la CFP

formulées selon la prépondérance de la preuve.

judiciaires. Les analyses et conclusions de ses enquêtes sont fondées sur les éléments de preuve recueillis par l'enquêteur à l'étape de la collecte des faits. Les conclusions sont, quant à elles, opérations qui ont reçu l'appui des tribunaux dans le cadre de nombreux contrôles soit fondées sur les principes de l'équité procédurale de même que sur des procédures

22. La CFP ne soucrit pas aux affirmations de la CISR. Elle maintient que ses enquêtes

17. Pour faire suite à la vérification de 2009, la CFP et la CISR ont signé une entente prévoyant l'application des dispositions suivantes pendant un an :

- (Article 1) La CISR accepte que, conformément au paragraphe 67(2) de la LFP, la CFP puisse faire enquête sur tout processus de nomination interne relève dans l'objet d'une enquête; par la suite, trois autres dossiers ont été cibles dans le cadre des travaux d'objets d'une enquête; par la suite, trois autres dossiers ont été cibles dans le cadre des travaux de vérification initiale. La CFP a mené 14 de ces 16 enquêtes (13 décollaiement de la vérification de vérification initiale et une décollaiement de la vérification continue), tandis que la CISR a entrepris deux enquêtes (elles décollaiement toutes les deux de la vérification continue). Il convient de mentionner que 2 nominations cibles sur 3 dans le cadre de la vérification continue avaient été effectuées au terme de processus menés en 2007, soit avant la mise en œuvre du plan d'action de la CISR qui donnait suite à la vérification de 2009.
- 18. Lors de la vérification initiale de 2009, il avait été déterminé que 13 dossiers devaient faire l'objet d'une enquête; par la suite, trois autres dossiers ont été cibles dans le cadre des travaux d'objets d'une enquête; par la suite, trois autres dossiers ont été cibles dans le cadre des travaux de vérification initiale; par la suite, trois autres dossiers ont été cibles dans le cadre des travaux de vérification continue. La CFP a mené 14 de ces 16 enquêtes (13 décollaiement de la vérification de vérification initiale et une décollaiement de la vérification continue), tandis que la CISR a entrepris deux enquêtes (elles décollaiement toutes les deux de la vérification continue). Il convient de mentionner que 2 nominations cibles sur 3 dans le cadre de la vérification continue avaient été effectuées au terme de processus menés en 2007, soit avant la mise en œuvre du plan d'action de la CISR qui donnait suite à la vérification de 2009.
- 19. Les procédures de la CFP donnent l'occasion aux organisations et personnes visées de présenter leur version des faits, de formuler des commentaires sur tous les faits pertinents relevés pendant l'enquête et de présenter des observations sur les faits pertinents de la CFP portant l'occasion aux organisations et personnes visées de commenter l'analyse et les conclusions des rapports.
- 20. La CFP n'est pas d'accord avec les propos de la CISR. En effet, elle est d'avis que ses procédures de la CFP sont à l'obligation d'équité procédurale équivaut les organisations et personnes visées devant formuler des rapports. Plus précisément, la CISR croit que toutes les parties visées doivent pourvoir formuler des commentaires sur l'analyse et les conclusions des rapports avant la diffusion des rapports.
- 21. En raison de cette divergence d'opinions, la CISR n'acceptait pas les conclusions de la plupart des enquêtes de la CFP ni les mesures correctives imposées, proposées ou recommandées. La CISR a indiqué qu'elle ne pouvait pas les accepter, car le processus d'enquête était vicieux et de nombreux rapports d'enquête comprenaient des conclusions fondées sur des opinions et croyances plutôt que sur des faits ou éléments probants.

Observations sur l'application de l'entente

16. La CFP est chargée de l'application de la LÉFP. Cette loi lui confère le droit exclusif de nomination extrême et intime à la fonction publique. Les nominations faites par la CFP doivent être fondées sur le mérite et exemples d'influence politique. La LÉFP permet

également à la CFP de déléguer aux administrateurs géreraux ses pouvoirs en matière de nomination, ainsi que d'autres pouvoirs connexes, et de prendre des mesures correctives pour les nominations découlant de processus intermes. Pour la période visée par le présent rapport, la CISR a été dirigée par deux présidents. La CFP a signé un instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination prévoyant la délégation des pouvoirs de nomination et des pouvoirs communaux à chacun des présidents pouvoirs de délégation CISR durant la période visée. Chaque président disposeait des pleins pouvoirs de délégation lors de la conduite des travaux liés au présent rapport.

Contexte organisationnel

12. La CISR est le plus important tribunal administratif indépendant au Canada. Elle a été créée le 1^{er} janvier 1989, à la suite d'une modification apportée à la Loi sur l'immigration. En 2002, cette loi a été remplacée par la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR). La mission de la CISR consiste à régler, de manière efficace, équitable et conforme à la loi, les questions touchant l'immigration et le statut de réfugié. Une des responsabilités de la CISR consiste à déterminer qui a réellement besoin de protection parmi les milliers de demandeurs qui se présentent tous les ans au Canada.

13. La CISR compte trois sections, qui ont chacune un mandat distinct établi en vertu de la LIPR :

- La Section de la protection des réfugiés statue sur les demandes d'asile présentées au Canada;
- La Section de l'immigration réalise des enquêtes et des contrôles des motifs de détention;
- La Section d'appel de l'immigration entend les appels en matière de parfaite, les appels de certaines mesures de renvoi, les appels sur l'obligation de résidence et les appels interjetés par le ministre de décisions rendues par la Section de l'immigration à la suite d'une enquête.

14. La Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés a reçu la sanctua royale le 29 juin 2010. Cette étape marquait le début d'une période de transition durant laquelle la CISR a entrepris les démarches de préparation nécessaires en vue de la mise en œuvre de cette nouvelle loi. Conformément à cette dernière, la CISR a créé deux nouvelles sections et plusieurs nouveaux processus pour faciliter leur fonctionnement. La CISR exerce ses activités dans un milieu complexe et imprévisible où des facteurs, comme les mouvements de réfugiés et les tendances migratoires changeantes, influent sur le nombre et le type de cas réguis. Depuis la mise en œuvre de la nouvelle loi, la CISR doit composer avec de nouvelles priorités en matière de RH et de nouveaux défis en dotations.

15. En 2010-2011, la CISR disposait d'un budget annuel d'environ 117 millions de dollars et compait 1 025 équivalents temps plein. Ce nombre comprend les fonctionnaires de les personnes nommées par décret du gouverneur en conseil. Les employés de la CISR travaillent principalement hors de la région de la capitale nationale.

Aux termes de l'entente signée par la CFP et la CISR, cette dernière consentait à ce que la CFP réalise des enquêtes sur ses processus de nomination internes (article 1) et elle s'engageait à prendre les mesures correctives appropries (article 2). Toutefois, la CISR a remis en question les procédures d'enquête de la CFP, affirmant qu'elles présentait des lacunes et qu'elles allaient à l'encontre de l'équité procédurale.

Dans la majorité des cas, sauf pour les dossier où les allégations n'ont pas été jugées fondées, la CISR ne soucrait pas aux conclusions de l'enquête de la CFP ni aux mesures correctives proposées. Elle estimait en fait que les enquêtes de la CFP vont à l'encontre de l'équité procédurale. La CISR est également d'accord avec de nombreux rapports d'enquête compréhension des conclusions fondées sur des opinions et croyances plutôt que sur des faits ou éléments de preuve. Par conséquent, il n'a pas été possible de parvenir à une entente quelconque sur les mesures correctives appropries à prendre dans la plupart des cas où la prise de telles mesures a été imposée ou recommandée.

5. A la suite de sa vérification menée en 2009, la CFP a déterminé que 13 dossiers dévait faire l'objet d'une enquête. De ces enquêtes, 12 ont été terminées. Dans le cadre de sa vérification continue de la CISR (précise à l'article 3 de l'entente), la CFP a ciblé trois autres nominations qui devaient faire l'objet d'une enquête. L'une de ces deux autres nominations a été menée par la CFP, tandis que les deux autres ont été entreprises par la CISR. Pour de plus amples renseignements sur la méthodologie de vérification et les travaux d'enquête, veuillez consulter la section A propos du rapport, à la fin de la présente publication.

6. Tel qu'il avait été convenu dans l'entente signée, la CISR a élaboré un plan d'action et a fait rapport à la CFP sur la mise en œuvre des recommandations déculant de la vérification initiale de 2009. Les résultats du Rapport ministériel sur l'obligation de rendre compte en général, conformes à la LFFP, au Cadre de nomination de la CFP et aux autres autorisations à juin 2010), ont révélé que les nominations et processus de nomination de la CISR sont, en vigueur. L'examen des processus de nomination de la CISR a, quant à lui, permis de constater que le mérite avait été respecté dans presque toutes les nominations vérifiées. Nous avons constaté que toutes les justifications relatives à des processus non annoances, à l'exception d'une seule, démontraient que les valeurs directrices avaient été respectées. Or, nous avons relevé des indicateurs d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière dans 2 des 37 processus de nomination vérifiés.

7. Les travaux de vérification de la CFP, portant sur une période d'un an (de juillet 2009 à mars 2010), ont révélé que les nominations et processus de nomination de la CISR sont, généralement, conformes à la LFFP, au Cadre de nomination de la CFP et aux autres autorisations à l'exception d'une seule, démontrent que les valeurs directrices avaient été respectées. Nous avons pris des mesures correctives appropriées dès la réception de tout rapport accusant de prendre les mesures correctives appropriées dès la réception de tout rapport mesurant soit pris au besoin. Aux termes de l'entente signée (article 2), la CISR avait généralement des enquêtes ou au président de la CISR, pour que le dossier soit étudié et que des mesures soient prises au besoin.

8. La Commission a renvoyé tous les dossiers qui soulèvent des préoccupations à la Direction d'enquête de la CFP.

9. À la suite de sa vérification initiale de la CISR menée en 2009, la CFP a fait déterminer que 13 dossiers devaient faire l'objet d'une enquête. Dans le cadre de sa vérification continue de la CISR, la CFP a ciblé trois autres nominations qui devaient faire l'objet d'une enquête. L'une de ces deux autres nominations qui devait faire l'objet d'une enquête a été terminée, la CFP a déterminé qu'il y avait eu erreur ou conduite irrégulière dans 11 cas. Dans deux cas, la CFP a conclu qu'il y avait au contraire preuve d'erreur, d'omission ou de conduite irrégulière. Des trois enquêtes toujours en cours, l'une est menée par la CFP et les deux autres, par la CISR.

Contexte

Etat de la situation

1. En octobre 2009, la Commission de la fonction publique (CFP) a présenté les résultats de sa vérification de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR). La vérification avait permis de constater que les pratiques et systèmes de l'organisation comportaient des lacunes au chapitre de la planification des ressources humaines (RH), de la surveillance et du soutien en RH fourni aux gestionnaires subordonnés de la région du Centre. Elle avait également suscité des préoccupations quant à la conformité des nominations et processes de nomination de la CISR avec la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) et cadre de nomination de la CFP et les autres autorisations en vigueur.

Objectif et méthodologie du rapport

3. Conformément à l'article 8 de l'entente entre les deux organisations, l'objectif de la présente publication est de faire rapport sur l'application de l'entente (articles 1 à 7). Le présent rapport comprend les observations faites par la Direction générale de la vérification et des services de données, la Direction générale des enquêtes et la Direction générale des politiques au sujet de l'entente signée.

Entente signe.

Dans le cadre des travaux de vérification, la CFP a examiné un échantillon de nominations décomplant de processus annoncés et non annoncés effectuées pendant la période du 1er juillet 2009 au 30 juin 2010. Lors de la vérification de 2009, la CFP avait soullevé des questions concernant les nominations visant d'anciens commissaires nommés par décret du gouverneur en conseil. Toutefois, il a été impossible d'aborder ces questions dans le présent rapport, puisque aucune nomination visant d'anciens commissaires nommés par décret du gouverneur en conseil n'a été effectuée durant la période visée. Le cadre, les pratiques et les systèmes utilisés par la CISR pour gérer ses activités de nomination n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle vérification.

Table des matières

21	Annexe 2
20	Annexe 1
19	Enquêtes
18	Vérification
18	A propos du rapport
17	du statut de réfugié du Canada
	Réponse globale de la Commission de l'immigration et
15	Conclusion
14	Commission de la fonction publique (articles 6 et 7)
14	La Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada a fait rapport à la
14	Autres observations de vérification
13	à l'exception d'un seul
13	Les valeurs directrices avaienr été respectées dans tous les processus non annoncés,
11	d'omission ou de condutre irrégulièrement
11	Deux processus de nomination comprenaient des indicateurs d'erreur,
11	Le mérite a été respecté dans presque toutes les nominations examinées
11	Observations sur les nominations vérifiées
10	Nominations vérifiées par la Commission de la fonction publique
9	Observations décollant des enquêtes
8	État d'avancement des dossiers visés par une enquête
	de la fonction publique (articles 1 et 2)
	Nominations ayant fait l'objet d'une enquête de la Commission
8	Observations sur l'application de l'entente
7	Commission de la fonction publique
6	Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada
6	Contexte organisationnel
4	Sommaire des observations
3	Objectif et méthodologie du rapport
3	Etat de la situation
3	Contexte

Ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monseigneur le Ministre,

Nous vous prions de bien vouloir présenter au Parlement le Rapport spécial de la Commission
de la fonction publique du Canada, Rapport sur l'entente concernant le suivi de la vérification de
la commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada.

Nous vous présentons le rapport conformément au paragraphe 23(3) de la Loi sur l'emploi dans
la fonction publique (L.C. 2003, ch. 23, art. 12 et 13, tels que modifiés).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre très haute considération.

Ministre des langues officielles
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

La Présidente,
Maria Barroso

La Commissaire,
Manon Vennat

Thierry Théberge

Octobre 2011

Rapport sur l'entente concernant
le suivi de la vérification de la
Commission de l'immigration
et du statut de réfugié du Canada
Rapport de la Commission
de la fonction publique du Canada

La Commission de la fonction publique du Canada, 2011
© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par

N° de catalogue : SC3-158/2011
ISBN : 978-1-100-53903-4

Vous pouvez également consulter le présent rapport sur notre site Web,
à l'adresse www.sfc-cfp.gc.ca.

Téléphone : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

veuillez communiquer avec TPSGC au 613-996-6886 ou à droitdauteur.copyright@psgc-pwgc.gc.ca.
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Pour de plus amples renseignements,
écrire de l'administrateur des droits d'auteur de la Couronne du gouvernement du Canada,
La reproduction et la distribution à des fins commerciales sont interdites, sauf avec la permission

- d'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada
- faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit;
- d'indiquer le titre complet du matériel reproduit et l'organisation qui en est l'auteur;
- faire une demande supplémentaire de celle-ci.

On demande seulement :

Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduit en tout ou en partie, et par
quelque moyen que soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins
personnelles ou publiques mais non commerciales, sans frais ni autre permission, à moins
d'avoir contrepartie.

31761115515892

Octobre 2011

Rapport sur l'entente concernant
le suivi de la vérification de la
Commission de l'immigration
et du statut de réfugié du Canada

Rapport de la Commission
de la fonction publique du Canada

